



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudkyň Mgr. Evy Šonkové a Mgr. Sylvy Šiškeové v právní věci navrhovatele: **Bc. L. K.**, zastoupen Mgr. Davidem Černým, advokátem se sídlem Horní nám. 365/7, Olomouc, proti odpůrci: **Statutární město Ostrava**, se sídlem Prokešovo náměstí 8, Ostrava, zastoupen JUDr. Petrem Pyšným, advokátem se sídlem Občanská 1115/16, Ostrava, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **ČEPS, a. s.**, se sídlem Elektrárenská 774/2, Praha 10, ve věci návrhu na zrušení části opatření obecné povahy - změny č. 2b územního plánu Ostravy vydaného dne 14. 4. 2021 usnesením zastupitelstva města Ostravy č. 1397/ZM1822/22, o kasační stížnosti navrhovatele proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 11. 8. 2022, č. j. 79 A 1/2022-43,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Navrhovatel **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Osoba zúčastněná na řízení **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- IV. Odpůrci **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává**.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Včas podanou kasační stížností se navrhovatel jako stěžovatel domáhá zrušení nadepsaného rozsudku Krajského soudu v Ostravě, jímž byl zamítnut jeho návrh na zrušení části opatření obecné povahy – změny č. 2b územního plánu Ostravy (dále též jen „změna územního plánu“), která nabyla účinnosti dne 14. 5. 2021.

[2] Krajský soud předně posuzoval aktivní procesní legitimaci navrhovatele, přičemž dospěl k závěru, že je aktivně procesně legitimován, neboť ve věci tvrdil, že byl zkrácen na svých právech opatřením obecné povahy.

[3] K namítané nepřezkoumatelnosti krajský soud uvedl, že odůvodnění, proč nebyl stěžovatelův požadavek zapracován do návrhu změny územního plánu, splňuje základní zákonné požadavky, je srozumitelné, vychází z grafického podkladu (tvoří přirozený zelený pás), tedy ze situace dosavadního územního plánu a obsahuje konkrétní důvod – stěžovatelův pozemek spolu s okolními pozemky se vzrostlou zelení vytváří příznivé klimatické podmínky mezi zastavěnými plochami bydlení. Tento důvod by dle krajského soudu obstál i za situace, pokud zanikl důvod jiný, jímž bylo sledování územního systému ekologické stability. Situace by byla odlišná, pokud by stěžovatel podal námitky proti zveřejněnému návrhu změny územního plánu, neboť o takových námitkách musí být v rámci opatření obecné povahy rozhodnuto a rozhodnutí musí obsahovat vlastní odůvodnění (§ 172 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů).

[4] K namítanému legitimnímu očekávání krajský soud zdůraznil, že princip legitimního očekávání v územním plánování nelze aplikovat ve stejném rozsahu jako v běžném správním řízení, a to nejen s ohledem na specifika řízení o opatření obecné povahy, ale i na značné pravomoci pořizovatele územního plánu ohledně zařazování pozemků do příslušné kategorie. Soudu rozhodně nepřísluší přezkoumávat, zda by bylo pro určitý pozemek či území vhodnější zvolit ten či onen způsob funkčního využití. Krajský soud poukázal rovněž na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 11. 2019, č. j. 4 As 241/2019–33, dle kterého „*ani případný příslib někdejších představitelů obce zařadit stěžovatelův pozemek v návrhu nového územního plánu do plochy BV (bydlení venkovského typu, pozn. NSS) nemohl založit legitimní očekávání, neboť se nejednalo o kvalifikovanou činnost veřejné správy, nýbrž spíše o politické vyjádření*“. Krajský soud proto uzavřel, že dopis primátora z roku 2019 či vyjádření odpůrce u soudního jednání v občanskoprávní věci v roce 2020 nemohly založit právem chráněné legitimní očekávání stěžovatele.

[5] Pokud šlo o stěžovatelem namítaný nepřiměřený zásah do jeho vlastnického práva, zde krajský soud vyšel z judikatury Nejvyššího správního soudu o vlivu pasivity navrhovatele v procesu pořizování územního plánu na věcnou úspěšnost námitek, které byly poprvé uplatněny až před soudem. Krajský soud dovodil, že řízení před soudem je prostředkem ochrany práv, nikoli nástrojem rozhodování věcných sporů o využití území; tyto mají být vypořádány v řízení před správními orgány. Soud zde není ani od toho, aby aktivně dotvářel územní plány. Podle rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu lze i přes procesní pasivitu navrhovatele podat návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části, nicméně jeho úspěšnost je dána spíše výjimečně – a to, pokud procesní pasivita navrhovatele vyplývala z objektivních okolností, nebo pokud nezákonnosti, na které poukazuje, jsou závažného rázu a mají dopad na veřejné zájmy (usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010–116, publ. pod č. 2215/2011 Sb. NSS). Krajský soud v projednávané věci především neshledal, že by přezkoumávaná změna územního plánu byla postižena nezákonností, a pokud jde o důvody, proč stěžovatel nepodal námitky proti zveřejněnému návrhu změny územního plánu, o nich žaloba mlčí. Krajský soud tak uzavřel, že stěžovatel nemůže být úspěšný s námitkami nepřiměřeného zásahu do jeho vlastnických práv.

II. Kasační stížnost a vyjádření k ní

II.1 Kasační stížnost

pokračování

[6] Stěžovatel v kasační stížnosti označil důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). V obecné rovině tedy podává kasační stížnost z důvodu tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení.

[7] Stěžovatel namítá, že pokud se odpůrce rozhodl nevyhovět jeho návrhu na změnu územního plánu, byl povinen ve svém opatření řádně a podrobněji odůvodnit, proč takto postupoval. Žádost stěžovatele směřovala k nápravě předchozího vadného stavu, kdy byl pozemek původně zastavitelný transformován na krajinnou zeleň, ačkoli důvod této transformace zanikl, resp. reálně nikdy neexistoval. Stejný závěr byl prezentován i Útvarem hlavního architekta v rámci podkladových materiálů pro zastupitelstvo. Odpůrce byl dle stěžovatele povinen zejména odůvodnit, proč absence důvodu pro předchozí změnu není dostatečným důvodem pro obnovení původního stavu a pro odstranění předchozího nepřiměřeného zásahu do právní sféry stěžovatele. Stěžovatel namítá, že odůvodnění hovoří pouze o nějakých „*příznivých klimatických podmínkách*“ a nijak nezohledňuje fakt vyplývající z mapových podkladů, totiž že stávající zelený pás je značně rozsáhlý a vyjmutí jednoho pozemku se nijak negativně nedotkne klimatických podmínek v dané lokalitě. Stejně tak poukaz na „*nekonceptní urbanistické řešení*“ nemůže dle stěžovatele obstát za situace, kdy pozemek byl několik desítek let předtím pozemkem pro individuální bydlení a k žádným relevantním změnám v daném území v posledních letech nedošlo. Pozemek se navíc nachází při komunikaci, podél níž jsou o několik desítek metrů dál umístěny rodinné domy. Krajský soud tak postupoval nesprávně, vyhodnotil-li odůvodnění jako dostatečné.

[8] Stěžovatel má za to, že nebylo na místě akcentovat fakt, že nepodal proti návrhu změny územního plánu námitky, neboť pokud odpůrce reagoval na jeho žádost, opakovaně jej před tím ujišťoval, že změnu zapracuje a měl podkladové stanovisko o neexistenci důvodu pro předchozí změnu, pak měl žádosti stěžovatele vyhovět, nebo se s uvedeným vypořádat v odůvodnění, což neučinil a zatížil tak svoje opatření nepřezkoumatelností – dle stěžovatele nelze na základě strohého odůvodnění přezkoumat, zda odpůrce dostal kritérium, které na jeho rozhodnutí klade stavební zákon.

[9] Z obdobných důvodů rozporuje stěžovatel rovněž závěr krajského soudu ohledně nepřiměřenosti zásahu do jeho práv. Krajský soud totiž rezignoval na toto hodnocení s ohledem na absenci námitek stěžovatele v procesu pořízení změny územního plánu. Stěžovatel má za to, že bylo potřebné přihlédnout k historii tohoto případu, kdy nepřiměřeným zásahem byla již původní změna, která znehodnotila stěžovatelův pozemek a zmařila jeho dosavadní snahy o výstavbu na pozemku. Když se stěžovatel nyní domáhal restituce původního stavu, byl opakovaně ujišťován, že náprava bude zajištěna a následně jeho požadavek na změnu zapracován nebyl. I když tedy stěžovatel nepodal námitky (projednávání návrhu změny územního plánu se dělo ve vypjaté epidemiologické situaci, veřejné projednání bylo odročováno, byl ujišťován, že návrh bude zapracován), měl krajský soud postupovat tak, jako by stěžovatel námitky podal. Všechny skutečnosti, které by byly v námitkách uplatněny, totiž odpůrce znal a měl k dispozici. Nevyhovění návrhu na změnu územního plánu znamenalo objektivně vážný zásah do vlastnického práva stěžovatele, neboť je udržován stav, kdy je naprosto znehodnocen stěžovatelův pozemek, aniž by to bylo odůvodněno nějakým relevantním a reálně existujícím veřejným zájmem.

[10] Stěžovatel nesouhlasí ani se závěry krajského soudu ohledně jeho legitimního očekávání. Bylo prokázáno, že byl opakovaně utvrzován zástupci odpůrce, že jeho návrhu bude vyhověno. Stalo se tak jak samostatným dopisem od primátora ze dne 26. 2. 2019, tak i v rámci soudního řízení o náhradu újmy podle § 102 zákona č. 183/2006 Sb., stavební zákon, ve znění účinném pro projednávanou věc (dále jen „stavební zákon“). Stěžovatel nesouhlasí, že tyto projevy odpůrce nemohly založit legitimní očekávání, když šlo o projevy učiněné v přímé souvislosti s výkonem veřejné moci, které výslovně odkazovaly na proces přípravy změny územního plánu. Uvedeným stěžovatel ospravedlňuje, proč nevěnoval vyšší pozornost procesu pořizování změny územního plánu a zároveň tím odůvodňuje vyšší nároky na odůvodnění napadeného opatření. Má za to, že postup odpůrce byl jakýmsi vyřizováním účtů (kvůli uplatňovaným finančním nárokům v souvislosti s původní změnou územního plánu, nebo kvůli tomu, že je, coby předseda spolku Ostražitý Ostravák z. s., dlouhodobým kritikem poměrů na magistrátu).

[11] S ohledem na uvedené stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

II.2 Vyjádření žalovaného a osoby zúčastněné na řízení

[12] Žalovaný ani osoba zúčastněná na řízení se k podané kasační stížnosti nevyjádřili.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[13] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval tím, zda byly splněny podmínky řízení. Zjistil, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, vůči němuž je ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, stěžovatel je v řízení zastoupen advokátem dle § 105 odst. 2 s. ř. s., a jsou splněny i obsahové náležitosti kasační stížnosti dle § 106 s. ř. s.

[14] Důvodnost kasační stížnosti zdejší soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z ustanovení § 109 odst. 2, věty první s. ř. s.

[15] Kasační stížnost není důvodná.

III.1 Skutkový stav

[16] Stěžovatel je na základě kupní smlouvy ze dne 20. 10. 2004 vlastníkem pozemku parc. č. X v k.ú. S. O., obec Ostrava. Daný pozemek byl v době koupě územním plánem města Ostravy schváleným usnesením zastupitelstva města Ostravy dne 5. 10. 1994 součástí funkční plochy „bydlení individuální“. Odpůrce provedl změnu způsobu využití plochy, jejíž součástí je dotčený pozemek na využití „krajinná zeleň“ přijetím nového územního plánu – vydáním opatření obecné povahy v roce 2014, s účinností ke dni 6. 6. 2014, z důvodu vytvoření přechodové plochy mezi plochami bydlení a plochami územního systému ekologické stability. Stěžovatel, jakožto dotčená osoba nijak v rámci projednávání návrhu nového územního plánu nereagoval a až v roce 2018 podal žalobu o zaplacení peněžité

pokračování

náhrady ve výši 906 600 Kč s přísl., jež posléze nebyla shledána důvodnou s ohledem na uplatněnou námitku promlčení.

[17] Dne 10. 5. 2018 podal stěžovatel žádost o změnu územního plánu, v níž požádal o změnu využití plochy dotčeného pozemku z plochy „krajinná zeleň“ na plochu „bydlení v rodinných domech.“

[18] Dne 15. 5. 2018 Útvar hlavního architekta a stavebního řádu stěžovateli žádost zaevidoval jako návrh na pořízení změny územního plánu Ostravy, který následně předložil k rozhodnutí zastupitelstvu města.

[19] Dne 14. 2. 2019 zaslal odpůrce prostřednictvím primátora stěžovateli přípis, jímž mu oznámil, že zastupitelstvo města se návrhem na změnu územního plánu zabývalo dne 31. 1. 2019 a rozhodlo se tuto změnu dle obdrženého návrhu pořídit. Tento přípis byl zaslán s ohledem na podanou žalobu ve věci nároku na náhradu za změnu v území.

[20] Dne 6. 3. 2019 zastupitelstvo odpůrce zaslalo navrhovateli sdělení č. j. SMO/124293/19/ÚHAaSŘ/Pru, v němž mu sdělilo, že dne 30. 1. 2019 svým usnesením č. 0158/ZM1822/3 rozhodlo stěžovatelem požadovanou změnu územního plánu pořídit. Jednalo se o položku č. 192 se stanoviskem Útvaru hlavního architekta a stavebního řádu, v němž bylo uvedeno, že *„se pozemek nachází v zastavěném území, u pozemní komunikace. Z důvodu, že je obklopen vzrostlou zelení, byl vymezen v novém územním plánu jako součást plochy „Krajinná zeleň“, jako přechodová plocha mezi plochami bydlení a plochami územního systému ekologické stability. Jelikož však již nový územní plán z roku 2014 v sousedství pozemku územní systém ekologické stability dále nesleduje, původní důvod vymezení způsobu využití pozemku „Krajinná zeleň“ zanikl. Dle předchozího územního plánu platného do roku 2014 byl tento pozemek součástí plochy individuálního bydlení a byla zde již povolena realizace přípojek a oplocení. Akceptováním návrhu změny územního plánu bude omezena možnost vlastníka pozemku uplatnit požadavek náhrady za změnu v území ve smyslu § 102 odst. 2 stavebního zákona. ÚHA a SŘ doporučuje ve změně územního plánu prověřit také řešení navazujícího území.“*

[21] V rámci soudního řízení vedeného u Okresního soudu v Ostravě, v němž stěžovatel uplatnil proti odpůrci návrh na zaplacení peněžité náhrady vyplývající z předchozí změny územního plánu, bylo ze strany odpůrce opakovaně uváděno, že žádost stěžovatele o změnu využití pozemku bude projednána a přijata, naposledy dne 14. 5. 2020 při jednání odvolacího soudu.

[22] V návrhu změny územního plánu č. 2b určené k veřejnému projednání byl stěžovatelův požadavek zařazen jako položka 51, s tím, že návrhu na změnu způsobu využití plochy nebylo vyhověno a nebyl zapracován do návrhu změny územního plánu. V odůvodnění se k položce 51 uvádí: *„Požadavek byl v rámci změny prověřen. Pozemek parc. č. X v k. ú. S. O. není zařazen do plochy „Bydlení v rodinných domech. Jedná se o plochu v zastavěném území, ve které dřívější územní plán z r. 1994 na řešeném pozemku umožňoval výstavbu rodinných domů. V důsledku nevyužívání pozemku pro účely výstavby jej územní plán z roku 2014 jako nezastavěnou plochu spolu s okolními plochami vzrostlé zeleně začlenil do plochy s využitím „Krajinná zeleň“. V současné době tvoří jmenovaný pozemek spolu s okolními*

pozemky se vzrostlou zelení přirozený „zelený pás“, který mezi zastavěnými plochami bydlení vytváří příznivé klimatické podmínky. Změna způsobu využití tohoto pozemku by znamenala nekoncepční urbanistické řešení, neboť plocha pro bydlení by byla ojediněle vyčleněna v ploše krajinné zeleně, a to bez návaznosti na plochy bydlení.“

[23] Veřejné projednání změny územního plánu č. 2b bylo ohlášeno na 12. 11. 2020, s ohledem na epidemiologickou situaci bylo přesunuto na 9. 12. 2020 (námitky bylo možné uplatnit do 16. 12. 2020). Stěžovatel žádnou námitku neuplatnil.

[24] Upravený návrh změn územního plánu byl následně předložen k projednání zastupitelstvu odpůrce včetně odůvodnění. Následně zastupitelstvo odpůrce schválilo upravený návrh změny územního plánu včetně jeho odůvodnění a po jeho projednání vydalo změnu č. 2b územního plánu Ostravy formou opatření obecné povahy. Uvedené plyne z usnesení zastupitelstva odpůrce ze dne 14. 4. 2021, č. 1397/ZM1822/22.

III.2 Právní posouzení

[25] Nejvyšší správní soud na úvod přezkumu předestírá, že odpůrce již v řízení před krajským soudem upozorňoval na to, že napadená změna územního plánu Ostravy č. 2b byla přijata a vydána zastupitelstvem odpůrce, aniž by byla touto změnou řešena plocha, jejíž součástí je pozemek stěžovatele; zejména nedošlo ke změně funkčního využití plochy, nezměnil se reálný stav jeho užívání, tedy přijatou změnou nedošlo k dotčení právní sféry stěžovatele. Ze skutkových důvodů je zřejmé, že se stěžovatel domáhá zrušení předmětné změny územního plánu odpůrce výlučně z toho důvodu, že zastupitelstvo odpůrce rozhodlo o nepřijetí změny využití plochy, jejíž součástí je pozemek stěžovatele, a to na základě jeho přípisu ze dne 10. 5. 2018, jímž žádal o změnu využití pozemku ze způsobu „krajinná zeleň“ na využití „individuální bydlení“, přičemž zcela pomíjí, že pokud by soud jeho návrhu vyhověl, pak by se na jeho právním postavení ničeho nezměnilo, způsob využití jeho pozemku by zůstal stejný, jak o něm bylo rozhodnuto přijetím územního plánu v roce 2014. Vyhověním jeho návrhu by tedy nemohlo být dosaženo cíle sledovaného příslušnou právní úpravou, tudíž odklidit tu část územního plánu, kterou je nezákonně omezen výkon vlastnického práva stěžovatele k pozemku, která je součástí plochy, jež je předmětem regulace, když ta napadeným opatřením obecné povahy nebyla provedena. To, že územní plán z roku 2014 pozemek stěžovatele zařadil do plochy „krajinná zeleň“ není mezi stranami sporné. Stěžovatel sice v žalobě i kasační stížnosti poukazoval na to, že jeho žádost směřovala k nápravě předchozího vadného stavu, kdy byl pozemek původně zastavitelný transformován na krajinnou zeleň, ačkoliv důvod takové změny zanikl, resp. nikdy neexistoval, mezi stranami není rovněž sporné, že proti tomuto původnímu územnímu plánu stěžovatel nijak ve lhůtách podle soudního řádu správního nebrojil (nepočítá-li soud v úvahu žalobu podle § 102 stavebního zákona, která byla nedůvodná s ohledem na odpůrcem uplatněnou námitku promlčení).

[26] Nejvyšší správní soud v této souvislosti poukazuje na rozsudek ze dne 28. 8. 2020, č. j. 6 As 141/2019–64, publ. pod č. 4077/2020 Sb. NSS, v němž Nejvyšší správní soud uvedl, že „subjektivní práva navrhovatele – vlastníka dotčeného pozemku – nejsou dotčena (§ 2 s. ř. s.), jestliže navrhuje zrušit změnu platného územního plánu ve formě opatření obecné povahy v situaci, kdy odpůrce napadenou regulaci přebíral z územního plánu původního, jenž je změnou upravován, přičemž navrhovatel před správními soudy tento původní územní plán nenapadl; v

pokračování

takovém případě by se totiž zrušením změny územního plánu na navrhovatelově právním postavení nic nezměnilo.“ Pokud v územním plánu z roku 2014 již předmětné omezení bylo zakotveno, na stěžovatelově právním postavení by se zrušením změny č. 2b územního plánu nic nezměnilo. Jedinou výjimkou by mohla být situace, kdy by v době napadení změny již ležel před soudem též návrh na zrušení původního územního plánu, resp. omezení v něm obsaženého, to ale není tento případ. Jestliže tedy stěžovatel původní územní plán, který změnil funkční využití jeho pozemku z plochy určené k individuálnímu bydlení na krajinnou zeleň, nenapadl a návrhem na zrušení jeho změny se snaží toto své opomenutí dohnat a obejít zákonné lhůty pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy v jeho původní podobě (před přijatou změnou), neměl by být ve své snaze úspěšný. Pro nyní projednávanou věc je zásadní, že zastupitelstvem schválená změna územního plánu Ostravy č. 2b vůbec neřešila stěžovatelův pozemek. Stěžovatelem poukazovaný neproporcionální zásah do vlastnického práva, který dovozuje ze změny územního plánu, tato změna tedy nemohla přinést. Změna zařazení stěžovatelova pozemku byla provedena již územním plánem z roku 2014, jež ovšem již s ohledem na zákonnou lhůtu pro podání návrhu napadnout nemohl.

[27] Okruh námitek, kterými se lze zabývat v tomto řízení, je namítané pochybení odpůrce při pořizování změny č. 2b územního plánu Ostravy. V nyní projednávané věci je podstatné, že stěžovatel podal návrh na změnu územního plánu ve vztahu k pozemku v jeho vlastnictví. Je tedy namístě posoudit, jaký vliv mělo podání tohoto návrhu na práva stěžovatele, potažmo povinnosti odpůrce. Odpůrce tento návrh zaevidoval jako návrh na pořízení změny územního plánu a předložil jej k rozhodnutí zastupitelstvu města. Stěžovatel byl následně dne 6. 3. 2019 informován, že se zastupitelstvo rozhodlo tuto změnu územního plánu pořídít, a zároveň, že návrh změny územního plánu bude zpracován a projednán v souladu se stavebním zákonem. O uvedeném byl informován rovněž primátorem Ostravy samostatným přípisem, a obdobnou argumentaci (i když zčásti účelově vedenou, tj. že bude žádosti stěžovatele vyhověno) zvolil rovněž zástupce odpůrce v řízení o civilní žalobě stěžovatele. Stěžovatel s ohledem na uvedené dospěl k chybnému závěru, že jeho žádosti bude vyhověno v tom smyslu, že bude zanesena do změny územního plánu, tedy že bude způsob využití jeho pozemku změněn z „krajinná zeleň“ na „bydlení v rodinných domech.“ Z popsaného nicméně stěžovatelem dovozované závěry neplynou a nemohlo mu tak vzniknout ani legitimní očekávání, že se tak stane. Podle § 44 písm. d) stavebního zákona, o pořízení územního plánu rozhoduje zastupitelstvo obce na návrh fyzické nebo právnické osoby, která má vlastnická nebo obdobná práva k pozemku nebo stavbě na území obce. Nutno však uvést, že v případě tohoto návrhu nepoužívá zákon příliš přesnou terminologii, z právního hlediska se jedná spíše o podnět; návrh nemá nárokový charakter na zahájení řízení, ani sám nespouští proces pořizování. Případné zahájení či nezahájení pořizování záležitosti nejprve na posouzení návrhu pořizovatelem (§ 46 odst. 2 stavebního zákona) a následně zejména na rozhodnutí zastupitelstva obce (§ 46 odst. 3 stavebního zákona). Stěžovatel, jak již bylo uvedeno, byl informován, že se zastupitelstvo rozhodlo jím navrhovanou změnu pořídít. Výsledkem tohoto kroku je ale toliko rozhodnutí, zda změna bude, či nebude pořizována; rozhodně ještě není v tuto chvíli deklarováno, že změna bude do územního plánu zapracována a v jaké podobě. Rozhodnutí o pořízení změny územního plánu je pouze materiální podmínkou pro zahájení procesu její přípravy a tvorby, který je po uskutečnění jednotlivých fází ukončen po projednání návrhu zastupitelstvem obce vydáním schváleného územního plánu (jeho změny) formou opatření obecné povahy dle

43 odst. 4 stavebního zákona, ledaže zastupitelstvo obce návrh zamítne, případně jej vrátí k přepracování. Navíc Nejvyšší správní soud již mnohokrát judikoval, že „nárok na změnu způsobu využití pozemku v rámci územního plánování nelze dovodit z žádného právního předpisu ani z judikatury správních soudů“ (např. v rozsudcích ze dne 26. 5. 2010, č. j. 8 Ao 1/2007-94, a ze dne 11. 9. 2008, č. j. 8 Ao 2/2008-151).

[28] Stěžovatel má za to, že rozhodl-li se odpůrce nezpracovat jeho požadavek do návrhu změny územního plánu, byl povinen ve svém opatření řádně a podrobněji odůvodnit, proč takto postupoval. Domnívá se, že ačkoli neuplatnil proti návrhu změny námitky, měl odpůrce (potažmo pak krajský soud) postupovat tak, jako by je podal, neboť byl seznámen se všemi skutečnostmi, které by v nich stěžovatel uplatnil.

[29] Ze spisového materiálu soud zjistil, že v případě změny územního plánu požadované stěžovatelem bylo projektantem územního plánu vzneseno negativní stanovisko, jež se stalo součástí odůvodnění Návrhu územního plánu Ostravy změny č. 2b, který byl určen k veřejnému projednání. V tomto odůvodnění bylo uvedeno, že v současnosti tvoří stěžovatelův pozemek spolu s okolními pozemky přirozený „zelený pás“, který mezi zastavitelnými plochami vytváří příznivé klimatické podmínky. Kromě toho by změna využití tohoto pozemku znamenala nekoncepční urbanistické řešení, neboť by byla plocha pro bydlení vyčleněna ojediněle v ploše krajinné zeleně bez návaznosti na plochy bydlení. Uvedené je evidentní i z grafické podoby změny územního plánu. Nejvyšší správní soud považuje toto odůvodnění za srozumitelné, mající oporu rovněž v grafické podobě návrhu změny č. 2b územního plánu Ostravy a za přezkoumatelné.

[30] Stěžovatel byl aktivní pouze na začátku procesu tvorby změny územního plánu, kdy podal žádost o změnu funkčního využití jeho pozemku. Z jeho dalších tvrzení i ze spisu je pak zjevné, že se dále o vývoj věci nezajímal, přičemž se spolehnul toliko na dopis primátora Ostravy a sdělení zástupce odpůrce při projednávání jeho civilní žaloby, že jím navrhovaná změna bude pořízena. Jak již bylo objasněno výše, z uvedených proklamací nebylo možné dovodit, že bude změna využití pozemku zanesena do finální podoby změny územního plánu, a nemohla tak vyvolat právem chráněné legitimní očekávání. Nejvyšší správní soud kromě toho upozorňuje, že v již zmiňovaném sdělení zastupitelstva odpůrce ze dne 6. 3. 2019 byl stěžovatel rovněž explicitně poučen, že o stavu a projednávání návrhu změny územního plánu bude veřejnost informována prostřednictvím úředních desek (včetně elektronické úřední desky na internetových stránkách města Ostravy), a stěžovateli bylo doporučeno je průběžně sledovat, případně kontaktovat Útvar hlavního architekta a stavebního řádu Magistrátu města Ostravy. Veřejné projednání změny č. 2 bylo nejprve ohlášeno na 12. 11. 2020, poté s ohledem na epidemiologickou situaci byl stanoven nový termín na 9. 12. 2020; na úřední desce bylo oznámení o veřejném projednání řádně vyvěšeno od 17. 11. 2020 do 17. 12. 2020 (námitky bylo možno uplatnit do 16. 12. 2020). Je tak na místě odmítnout stěžovatelova tvrzení, že měl odpůrce postupovat tak, jako by stěžovatel podal námitky proti návrhu změny územního plánu, nebo že lze z uvedeného dovozovat povinnost odpůrce podrobněji odůvodnit svůj postup ve vztahu ke stěžovatelovu pozemku. Takovou povinnost odpůrci zákon nestanoví. Skutečnost, že se stěžovatel neřídil poučením odpůrce uvedeným ve sdělení o zaevidování jeho žádosti a bez náležitých důvodů zůstal zcela pasivní, nelze přičíst k tíži odpůrce, ale právě k tíži stěžovatele samotného.

pokračování

[31] Lze tak aprobovat závěry krajského soudu, že pasivita stěžovatele v procesu pořizování změny územního plánu, která není odůvodněna vážnými objektivními okolnostmi, předurčuje věcnou (ne)úspěšnost námitek ohledně nepřiměřeného zásahu do jeho vlastnického práva. Stěžovatel v řízení o změně územního plánu podle § 55b s odkazem na § 52 a násl. stavebního zákona zůstal zcela pasivní a žádné námitky podle § 52 odst. 2 a 3 stavebního zákona ve stanovené lhůtě neuplatnil, ačkoli mu v tom objektivně nic nebránilo. Krajský soud hned v úvodu přezkumu dovodil, že neuplatnění námity podle § 52 odst. 2 a 3 stavebního zákona sice nemá vliv na procesní aktivní legitimaci stěžovatele; jeho pasivita však měla zásadní vliv na podobu odůvodnění změny územního plánu, jakož i na věcnou legitimaci, tedy důvodnost jeho návrhu na zrušení změny č. 2b územního plánu Ostravy.

[32] Nejvyšší správní soud nepochybně, že se stěžovatel cítí být dotčen nezařazením jeho pozemku do plochy bydlení v rodinných domech, otázkou proporcionality (přiměřenosti) tohoto řešení se ovšem v tomto konkrétním případě Nejvyšší správní soud (stejně jako krajský soud) zabývat nemůže, neboť stěžovatel v řízení o změně územního plánu žádné námitky týkající se nepřiměřenosti zásahu do jeho vlastnického práva neuplatnil. To znamená, že soud by o dané otázce rozhodoval tzv. v první linii, musel by jako první orgán vážit funkční zařazení dotčeného pozemku a zabývat se střetem vlastnického práva stěžovatele s veřejným zájmem na naplnění definovaných cílů územního plánování – zde příznivé klimatické podmínky, resp. koncepce urbanistického řešení. Nedůvodně by tak nahrazoval činnost pořizovatele územního plánu a v podstatě by obcházel závěry vyplývající z judikatury Ústavního soudu i Nejvyššího správního soudu; viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010–116, publ. pod č. 2215/2011 Sb. NSS, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2014, č. j. 6 Aos 3/2013–29, vycházející z nálezu Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11.

[33] Jednoduše shrnuto – v důsledku absence námitek stěžovatele nebyla v odůvodnění změny územního plánu Ostravy č. 2b vůbec řešena změna funkčního využití jeho pozemku, vč. proporcionality zásahu do jeho soukromého práva, a proto nebylo možné, aby se touto otázkou Nejvyšší správní soud zabýval. Jak již uvedl rovněž krajský soud, soud má být strážcem či pasivním korektorem procedury vedoucí k územní regulaci a nikoli jejím aktivním tvůrcem.

IV. Závěr a náhrada nákladů řízení

[34] Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené dospěl k závěru, že stěžovatelem uplatněné kasační námitky nejsou důvodné. Kasační stížnost proto zamítl podle § 110 odst. 1, *in fine*, s. ř. s.

[35] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl v tomto kasačním řízení úspěch a úspěšnému odpůrci nevznikly žádné náklady, neboť se k podané kasační stížnosti nikterak nevyjádřil, proto mu Nejvyšší správní soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

[36] Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť jí nebyla soudem uložena žádná povinnost, v souvislosti s níž by jí tyto náklady vznikly (§ 60 odst. 5 s. ř. s. a contrario)

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 20. července 2023

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu